

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 19/544

Vår ref: 20/00743-6

Dato: 06.04.20

Utlendingsdirektoratets høringssvar - engangsløsning for utlendinger med lang oppholdstid i Norge

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 24. februar 2020, med forslag til endringer i utlendingsforskriften om engangsløsning for utlendinger med lang oppholdstid i Norge.

Forslaget innebærer rett til oppholdstillatelse i Norge etter nærmere vilkår for utlendinger som

- har fått avslag på søknad om asyl og
- innen 1. oktober 2021 vil ha oppholdt seg i Norge i over 16 år etter at asylsøknaden ble innlevert og
- vil ha en samlet alder og oppholdstid på minst 65 år og
- oppholdt seg i Norge 1. januar 2019.

Bestemmelsen er midlertidig og vil bli opphevet når de aktuelle sakene er ferdigbehandlet. Departementet anslår at ordningen kan tre i kraft 1. juli 2020.

Beregning av oppholdstid m.v.

UDI påpeker at det vil være Utlendingsnemnda (UNE) som vil bli behandlingsansvarlig for de aller fleste av de potensielle søknadene, da det kun unntaksvis vil være UDI som har fattet det endelige vedtaket i asylsaken.

UDI bemerker at det kan bli vanskelig og ressurskrevende å kontrollere kravet om alder og oppholdstid til personer som vurderes omfattet av ordningen. Dette gjelder særlig saker der utlendingen ikke har bodd på mottak eller hatt registrert adresse. Kombinert med at det ikke er et krav om sammenhengende opphold i Norge, vil det i enkelte tilfeller bli utfordrende for utlendingsforvaltningen å vurdere kravet om oppholdstid. Det vil også kunne være problematisk å vurdere om det er sannsynlig at søkeren oppholdt seg i Norge 1. januar 2019, jf. forslagets § 8-14 annet ledd.

Det er nærliggende å tro at det i den aktuelle søkergruppen finnes personer som har unngått kontakt med offentlige myndigheter. Siden engangsordningen legger opp til en omgjøringsanmodning uten klagemulighet eller fritt rettsråd, så vil det

være viktig at saken behandles grundig og opplyses best mulig. Vi ser at sakene kan bli ressurskrevende å behandle.

Videre ser vi at det kan være behov for en presisering om beregning av oppholdstiden i de tilfeller der søkeren har vært utenfor Norge. I siste avsnitt under punktet om krav til alder og oppholdstid skriver departementet; «*Engangsløsningen gjelder ikke for utlendinger som har returnert etter avslag på asylsøknaden, enten på egenhånd eller med tvang*». Vi vil påpeke at det forekommer at personer som har vært returnert kommer tilbake til Norge og søker asyl på nytt. Vi mener at det i slike tilfeller vil være naturlig å beregne oppholdstiden ut fra den asylsøknaden som ble fremmet sist. Vi mener dette spørsmålet bør reguleres klart i forskriftsteksten.

Personkretsen

Departementet skriver at tillatelse kan gis til personer som er eller kan utvises på grunn av brudd på utlendingsloven. Det følger av UDIs retningslinje «*UDI 2010-095 Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven*», at UDI som hovedregel skal anmelde grove brudd på utlendingsloven dersom bruddet ikke medfører en forvaltningsmessig reaksjon. Vi vil påpeke at personene som vil få innvilget tillatelse etter den foreslåtte ordningen har oppholdt seg ulovlig i Norge over flere år, noe som innebærer grove brudd på utlendingsloven. Departementet bør avklare spørsmål knyttet politianmeldelse.

Krav om at utlendingen ikke er straffedømt

I forslag til forskriftstekst i § 8-14 tredje ledd vises det til at oppholdstillatelse etter engangsløsningen ikke skal gis til utlendinger som *kan* utvises grunnet straffbare handlinger etter bestemte bestemmelser i utlendingsloven § 66. Vi mener det er hensiktsmessig at departementet tydeliggjør hvorvidt engangsløsningen skal gjelde for personer som allerede *er utvist* grunnet straffbare handlinger etter tilsvarende bestemmelser.

Tillatelsestype

Ordningen legger opp til at personer som ber om det og fyller de objektive vilkårene i ordningen, skal gis en tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn etter utl. § 38, med eventuelle begrensninger dersom det foreligger ID-tvil. Vi vil i denne sammenheng bemerke at det kan tenkes at situasjonen i utlendingens hjemland er endret, slik at utlendingen per i dag fyller vilkårene for en tillatelse etter utl. § 28 (beskyttelsestillatelse). Vi antar at disse sakene skal behandles som en ordinær omgjøringsanmodning. Vi ber departementet regulere dette spørsmålet.

Familieinnvandring

Det fremgår av høringsnotatet punkt 4.1 at «*Engangsløsningen gjelder bare utlendinger som selv fyller vilkårene. Det foreslås ingen særskilt regulering for ev. familiemedlemmer som ikke selv fyller vilkårene i engangsløsningen. Sakene til ev. familiemedlemmer må derfor vurderes som normalt*».

Adgangen til familieinnvandring er for øvrig omtalt i punkt 5.4 hvor det står at: «*Det er vanskelig å si noe om hvor mange ekstra familieinnvandringssøknader engangsløsningen vil generere, herunder hvor mange av disse igjen som vil bli innvilget, og dermed hvilke økonomiske konsekvenser dette ev. vil ha*».

UDI antar at omfanget av eventuelle søknader om familieinnvandring fra familiemedlemmer til personer som får oppholdstillatelse etter engangsløsningen ikke vil bli stort, tatt i betraktning at det i utgangspunktet er omlag 50 personer som vil falle inn under denne ordningen. Selv om antallet skulle vise seg å bli høyere enn dette, er det likevel snakk om en begrenset gruppe, da ikke alle vil ha familiemedlemmer som faller inn under personkretsen etter utlendingslovens (utl) kapittel 6 (ektefeller og barn under 18 år m.v.). Vi viser til at antatt målgruppe er eldre personer. Vi antar videre at eventuelle familieinnvandringssøknader vil spre seg over flere år, da vi regner med at flere av personene som får opphold etter engangsløsningen vil få en begrenset tillatelse etter utl. § 38 femte ledd, jf. utlendingsforskriften (utf.) § 8-12, da de ennå ikke har dokumentert identiteten sin (jf. punkt 4.2 i høringsbrevet). Familieinnvandringstillatelse forutsetter videre som hovedregel krav om underhold. Vi antar at det vil ta tid før dette kravet eventuelt kan oppfylles for den aktuelle gruppen. I denne sammenhengen viser vi særlig til kravet om tidligere inntekt. Vi antar at det dermed vil variere hvor raskt kravene til familieinnvandring er oppfylt. Ved familieetablering med ektefelle og samboer, er det også krav til referansepersonen om fire års arbeid og utdanning, jf. utl. § 40 a.

Konsekvenser for returarbeid

Det at en gruppe lengeværende utlendinger med endelig avslag på søknad om beskyttelse får en oppholdstillatelse, vil kunne medføre at andre med endelig avslag ser muligheter til å få oppholdstillatelse, bare de blir lenge nok. Vi viser i den sammenheng til våre erfaringer med tidligere ordninger for utreisepliktige i Norge, som f.eks. engangsløsningen for lengeventende barn i 2014. Vi mener derfor at det kan bli mer utfordrende å oppnå UDIs mål om assistert retur i etterkant av engangsløsningen.

Retten til innkvartering etter utl. § 95

Ordningen vil kunne føre til at tidligere asylsøkere med avslag som har bodd på ukjent adresse dukker opp og ønsker mottaksplass mens søknad etter den foreslåtte ordningen blir vurdert. Etter utl. § 95 får personer med avslag på søknad om asyl tilbud om mottaksplass (kan-bestemmelse). Vi savner en nærmere omtale av retten til mottaksplass.

Saksbehandling

Vi mener departementet bør vurdere å gi egen avvisningshjemmel for søknader der de objektive vilkårene åpenbart ikke er oppfylt. Dette vil kunne lette saksbehandlingen noe.

UDI vil videre bemerke at enkelte av de aktuelle sakene kan ha blitt behandlet før UNE ble opprettet som klageinstans. Vi antar at UNE likevel vil være rette behandlingsinstans, selv om det var Justisdepartementet som behandlet klagen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi mener ordningen vil være ressurskrevende, både med hensyn til saksbehandling og veiledning. Vi mener bestemmelsen kan bli krevende å praktisere og kommunisere. Uavhengig av hvor mange som omfattes av ordningen, vil vi anta at utlendingsforvaltningen vil bruke betydelige ressurser til informasjonsarbeid. Vår erfaring er at særordninger skaper usikkerhet og uro for beboere i mottak, og at informasjons- og veiledningsbehovet vil bli stort.

Som nevnt over ser vi også at ordningen kan medføre at returarbeidet vil bli mer ressurskrevende.

Vi viser også til innspill om budsjettmessige konsekvenser som er spilt inn tidligere.

Innspill til forskriftsteksten

Vi mener vilkåret om opphold i Norge per 1. januar bør plasseres i første ledd i forslagets § 8-14 av lovtekniske og pedagogiske grunner, da det er hensiktsmessig at disse vilkårene står samlet.

I høringsnotatets punkt 4.1 fremkommer det at personer som *«er utvist eller kan utvises pga. brudd på utlendingsloven kan gis oppholdstillatelse etter engangsløsningen»*. Vi ber departementet vurdere å regulere dette i selve forskriftsteksten.

Videre mener vi det kan være grunn til å regulere i selve forskriftsteksten at tillatelsen kan gis med begrensninger dersom det er tvil om utlendingens identitet jf. utl. § 38 femte ledd og utf. § 8-12. Vi antar at svært mange i den aktuelle søkergruppen vil få begrenset tillatelse grunnet id-tvil.

Som nevnt over, mener vi at departementet bør vurdere om det bør fremgå av forskriften at oppholdstiden skal beregnes ut fra siste asylsøknad utlendingen har fremmet, i tilfeller der utlendingen har fremmet flere søknader om asyl.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.